

Прокуратура України

ГЕНЕРАЛЬНА ПРОКУРАТУРА УКРАЇНИ

вул. Різницька, 13/15, м. Київ, 01011 факс: 280-26-03

13.06.17 № 10/2/1-20618-17

На № — від —

Прем'єр-міністру України
Гройсману В.Б.

Шановний Володимире Борисовичу!

Головною військовою прокуратурою Генеральної прокуратури України вивчено стан додержання у Збройних Силах України та інших військових формуваннях вимог Закону України «Про оборону України» щодо забезпечення озброєнням, військовою та іншою технікою (далі – ОВТ), створення високоефективних засобів збройної боротьби, витрачання на зазначені цілі державних коштів, а також ефективність представницької діяльності щодо захисту інтересів держави у сфері використання бюджетних коштів для потреб оборони.

Вивченням виявлено низку критичних недоліків, що можуть вкрай негативно позначитися на обороноздатності держави і потребують вирішення на загальнодержавному рівні.

Так, основні напрями діяльності у вказаній сфері для Міністерства оборони України, Державної прикордонної служби і Національної гвардії України визначаються Державною цільовою оборонною програмою розвитку ОВТ на період до 2020 року (затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 № 284-6), яка внаслідок своєї неповноти та суперечливостей є недосконалою.

Насамперед вона не охоплює усі військові формування держави та правоохоронні органи спеціального призначення, а також інші центральні органи виконавчої влади, які беруть участь в обороні держави та забезпечуються ОВТ за бюджетні кошти, у тому числі через державне оборонне замовлення.

В окремих розділах Програми для закупівлі ОВТ однакової номенклатури і від одного виробника для різних замовників заздалегідь передбачена різна цінова категорія, що утворює значні корупційні ризики та розтрату бюджетних коштів.

Крім того, **Програма не забезпечує скорочення номенклатури однотипних видів ОВТ для оснащення Збройних Сил України та інших військових формувань** у середньостроковій та довгостроковій перспективі шляхом використання єдиної платформи однотипного озброєння

модульного принципу побудови таких зразків, як це передбачено пунктом 3 рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25.01.2015, затвердженого Указом Президента України від 27.03.2015 № 183/2015.

Незважаючи на вжиті керівництвом Міністерства оборони України та іншими органами заходи, **мають місце проблеми системного характеру щодо здійснення контролю за ефективним і цільовим використанням бюджетних коштів, як це передбачено ст. 7 Бюджетного кодексу України**.

Так, стабільно зростає загальна дебіторська заборгованість за укладеними угодами із суб'єктами господарювання, яка упродовж 2016 року збільшилася втричі (+ 2,4 млрд. грн.) і на 31.12.2016 становила понад **6,1 млрд. грн.**, або 11% від річного фінансування, у тому числі прострочена – **755 млн. грн.** При цьому заборгованість за централізованими розрахунками складала **3,5 млрд. грн.**, з них 1,6 млрд. грн. – рахувалось за підприємствами-учасниками Державного концерну «Укроборонпром» (далі – учасники Концерну), у тому числі **прострочена – 335 млн. гривень.**

Незважаючи на таке становище, продовжується ганебна практика стовідсоткового авансування та безпідставного продовження термінів дії договорів (контрактів), що дозволяє підприємствам-боржникам, які тривалий час безпідставно користуються бюджетними коштами, уникати застосування штрафних санкцій.

Особливо це стосується підприємств-спецекспортерів, в обов'язки яких входить тільки закупівля ОВТ іноземного виробництва.

Наприклад, попри повне авансування Міністерством оборони України наприкінці 2014 року державного підприємства «Укрінмаш» на придбання безпілотних авіаційних комплексів «SpyArrow» у сумі **24,9 млн. грн.**, їх постачання відбулося лише через півтора року, а якісні характеристики цього майна повною мірою не відповідають заявленим. Це саме підприємство у 2015 році понад 8 місяців не перераховувало іноземному постачальнику кошти, отримані як аванс за придбання станцій перешкод TRC-274, що призвело до зайвого витрачання близько **100 млн. грн.** бюджетних коштів унаслідок росту курсу іноземної валюти.

Залишається значною (понад **16 млн. грн.**) дебіторська заборгованість з державного оборонного замовлення на закупівлю ОВТ для потреб Служби безпеки України, якою державні контракти систематично безпідставно пролонгуються (за окремими з них укладено до **9** додаткових угод), а відповідна претензійно-позовна робота не здійснюється.

Однією з умов, що спричиняє вказані порушення під час виконання державних завдань щодо забезпечення ОВТ, є недосконалість Закону України «Про державне оборонне замовлення» та постанови Кабінету Міністрів України від 27.04.2011 № 464, відповідно до яких внесення будь-яких змін до основних показників державного оборонного замовлення здійснюється постановами Уряду, яких фактично протягом року видається від 10 до 18. При цьому підготовка та прийняття таких актів потребує значного часу, що ускладнює процес виконання оборонного замовлення.

Відсутність належного контролю з боку розпорядників бюджетних коштів та ДК «Укроборонпром» утворює сприятливе підґрунтя для зловживання посадовими особами суб'єктів господарювання службовим становищем у ході виконання угод з ремонту і постачання ОВТ.

Так, виявлено факти зловживання службовими особами державного підприємства «Київський бронетанковий завод» службовим становищем під час виготовлення корпусів бронетранспортерів БТР-3ДА, для яких була використана сталь марки АТІ500AR, що не передбачена конструкторською документацією і має низьку кулестійкість, внаслідок чого створено реальну загрозу життю та здоров'ю військовослужбовців. Вказані обставини стали підставою для реєстрації Головною військовою прокуратурою 15.11.2016 кримінального провадження за ч. 2 ст. 364 КК України.

За замовленням Міністерства оборони України ДП «Харківське конструкторське бюро з машинобудування імені О.О. Морозова» виготовило 15 виробів БТР-4Е та один БТР-4К вартістю понад **219 млн. грн.**, під час експлуатації яких у серпні 2016 року виникли технічні дефекти, що взагалі унеможливило використання цієї військової техніки в районі проведення антитерористичної операції.

Для забезпечення належної якості товарів і матеріалів в ДК «Укроборонпром» запроваджений механізм відбору так званого «кваліфікованого» постачальника продукції оборонного призначення, який на практиці не дає потрібного результату.

Зокрема, такий статус надано ТОВ «ВП Патріот», директора якого Климчука П.Д. 02.11.2016 судом визнано винним у незаконному створенні суб'єкта підприємницької діяльності (юридичної особи) для прикриття незаконної діяльності та засуджено за ч. 1 ст. 205 КК України (фіктивне підприємництво).

Більш того, упродовж 2015-2016 років це товариство нібито реалізувало декільком ремонтним та бронетанковим підприємствам зазначеного Концерну запчастини для ремонту вітчизняних бронемашин на суму **понад 27 млн. грн.**, але фактично воно виробничою діяльністю не займалося, а отримані кошти конвертувало в готівку. За цим фактом 14.12.2016 розпочато кримінальне провадження.

За таких обставин зміцненню законності у сфері забезпечення якості продукції оборонного призначення сприятиме набрання чинності законопроектом від 19.01.2015 № 1793 (прийнятий Верховною Радою України 26.01.2016), яким передбачено встановлення кримінальної відповідальності за порушення законодавства у сфері підтвердження відповідності, виготовлення, виробництва, реалізації, придбання продукції, робіт та послуг у військовій сфері (стаття 114-2 КК України).

Незадовільним є рівень дотримання законодавства про інтелектуальну власність під час використання результатів науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт (далі – НДР та ДКР), що

призводить до заподіяння шкоди державі, створює передумови для витоку цієї власності за її межі та незаконного використання.

Так, ще у жовтні 2014 року під час комітетських слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань науки і освіти констатовано, що Міністерство оборони України та оборонні підприємства практично не займаються правовою охороною об'єктів інтелектуальної власності, створених у процесі виконання оборонних замовлень, продовжується неконтрольована передача наукових конструкторських розробок за кордон, особливо в Росію.

Безпосередньо в Україні це призводить до реєстрації за фізичними особами права промислової власності на об'єкти, створені за бюджетні кошти, такі як елементи технології станції радіолокаційного стеження «Кольчуга», гранатомет РГ-1, автоматичний гранатомет, ручно-осколочна граната, колісний бронетранспортер типу БТР-70 та інші.

За оцінками експертів, обсяг незареєстрованних нематеріальних активів на підприємствах України у сфері виробництва зброї і військової техніки у 2008 році складав **15-18 млрд. дол. США**, в космічному комплексі – **20-25 млрд. дол. США**. На теперішній час ці ресурси значно зменшилися, з урахуванням того, що ситуація з оформленням права інтелектуальної власності лише погіршується.

Зокрема, військовими прокурорами виявлено факти умисного порушення права на об'єкти інтелектуальної власності під час привласнення колишніми посадовими особами ДП «Науково-дослідний інститут «Шторм» у 2011-2012 роках документації на промисловий зразок – виріб повітроохолоджувача для комплексу протиповітряної оборони С-300 та безоплатного використання ДП НВК «Фотоприлад» без дозволу власника (Міністерства оборони України) конструкторської документації для виготовлення комплектуючих танків БМ «Оплот», які постачаються до армії Таїланду в рамках виконання зовнішньоекономічного контракту. За цими фактами 05.12.2016 та 06.12.2016 розпочато кримінальні провадження за ч. 3 ст. 177 КК України та ч. 1 ст. 177 (порушення прав на винахід) КК України відповідно.

За інформацією оборонного відомства, оформлення державою права інтелектуальної власності на відповідні об'єкти не здійснюється у зв'язку із неможливістю за законом реєструвати таке право за органом виконавчої влади.

Проте така споглядацька позиція представника Кабінету Міністрів України, якому надано право законодавчої ініціативи, сприяє втраті вказаних нематеріальних активів, на створення яких витрачено значні державні фінансові та інтелектуальні ресурси.

Так, за результатами дослідно-конструкторських робіт «Квітник-А» на замовлення оборонного відомства за кошти державного бюджету (понад **50 млн. грн.**) розроблено ДП «Науково-виробничий комплекс «Прогрес» та наказом Міністра оборони України від 06.12.2012 № 830 прийнято на озброєння Збройних Сил України 152-мм постріл з керованим артилерійським снарядом із лазерною напівактивною головкою самонаведення. При цьому права

інтелектуальної власності на виріб і технічні рішення Міністерством оборони України досі не оформлені.

Як наслідок, ДК «Укрспецекспорт» здійснює постачання польській фірмі «Mesko S.A.» зразків керованого артилерійського снаряду і технічної документації виробу «Квітник-ЭП-155», які, за інформацією Міністерства оборони України, розроблені у ході виконання вищевказаної роботи за кошти оборонного відомства.

Проблемним залишається запровадження механізму фінансування ремонту і закупівлі ОВТ шляхом отримання кредитів у банківських установах під державні гарантії.

Так, статтею 6 Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» було передбачено надання державних гарантій для суб'єктів господарювання за кредитами, що залучаються для фінансування програм, пов'язаних із підвищенням обороноздатності і безпеки держави. У 2016 році Урядом затверджено умови надання державних гарантій для забезпечення боргових зобов'язань суб'єктів господарювання (підприємства ОПК) на загальну суму **4,15 млрд. грн**. Поточного року на зазначені потреби передбачено **7 млрд. грн.**

Водночас є достатні підстави вважати ці операції **ризиковими**, з огляду на:

- збільшення податкового навантаження на підприємства ОПК (сплата ПДВ та податку з прибутку);

- тривалий (понад 3 роки) термін погашення кредиту за відсотковою ставкою 19%, що призведе до збільшення вартості закупівлі не менше, ніж на **57 %**, та збільшення витрат бюджету на ці потреби орієнтовно на **2,3 млрд. грн.**, а також значного зростання дебіторської заборгованості оборонного відомства, якому вищевказані підприємства і на сьогодні заборгували понад **507 млн. грн.** за іншими договорами (контрактами).

Невжиття командуванням та службовими особами юридичних служб вичерпних заходів претензійно-позовного характеру за невиконаними угодами негативно впливає на стан забезпечення потреб Збройних Сил України та інших військових формувань.

Господарським судом Харківської області 16.03.2017 задоволено позов військового прокурора Запорізького гарнізону та зобов'язано ДП «Харківське конструкторське бюро з машинобудування ім. О.О. Морозова» на виконання державного оборонного замовлення 2015 року поставити військовій частині 3029 два БТР-4Е за визначеною контрактом вартістю 25 млн. грн., попри спроби безпідставного завищення підприємством їхньої вартості на суму **4 млн. гривень.**

Подібні порушення допущено у Службі безпеки України, де без застосування штрафних санкцій неодноразово пролонговано дію низки державних контрактів з оборонного замовлення. Завдяки наполегливій позиції Головної військової прокуратури розпочато претензійно-позовну діяльність.

З метою врегулювання вказаного питання на законодавчому рівні вбачається за доцільне внесення змін до п. 26-8 Порядку планування, формування, розміщення та коригування державного оборонного замовлення, а також здійснення контролю за його виконанням, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27.04.2011 № 464, який доповнити тим, що, окрім ціни, не може бути змінений додатковими угодами і строк, який визначений в державному контракті.

Також встановлено, що всупереч вимогам ст. 36 Закону України «Про публічні закупівлі» службові особи Міністерства оборони України погодили та уклали додаткові угоди до низки договорів, укладених із товариством з обмеженою відповідальністю «Трейд Коммодіті», з постачання паливно-мастильних матеріалів для потреб Збройних Сил України. На підставі зазначених угод двічі збільшувалась ціна однієї тонни палива за рахунок зменшення обсягів поставок, що в підсумку призвело до перевищення її вартості понад 10 % відносно початкової вартості.

У результаті зазначених порушень, за 6 договорами із ТОВ «Трейд Коммодіті» оборонне відомство недоотримало більше двох тисяч тонн палива для потреб Збройних Сил України, що призвело до неефективного використання бюджетних коштів.

Наведені обставини свідчать про необхідність внесення змін до п. 2 ч. 4 ст. 36 Закону України «Про публічні закупівлі», виклавши його в такій редакції: «зміни ціни за одиницю товару не більше, ніж на 10 відсотків, у разі коливання ціни такого товару на ринку, за умови, що зазначена зміна не призведе до збільшення суми, визначеної в договорі, **до повного виконання зобов'язань за договором**».

Крім того, існують інші проблемні питання, що потребують вирішення на законодавчому рівні.

Так, відповідно до статті 7 Закону України «Про державне оборонне замовлення» значну кількість військової техніки як на зовнішньому, так і на внутрішньому ринку закуповують **без застосування конкурентних процедур через підприємства-спецекспортери**, оскільки **закупівля продукції**, робіт і послуг за оборонним замовленням **становить державну таємницю** та повинна здійснюватися у суб'єктів господарювання, що зареєстровані як виробники продукції, робіт і послуг оборонного призначення, закупівлі яких становлять державну таємницю.

У пункті 7 Порядку формування та ведення реєстру виробників продукції, робіт і послуг оборонного призначення, закупівлі яких становлять державну таємницю, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.03.2011 № 262, визначено, що суб'єкти господарської діяльності для включення до реєстру виробників подають необхідні документи про наявність у них виробничих потужностей, технологічного устаткування та кваліфікованого персоналу, достатніх для виробництва заявленої продукції.

Проте підприємства-спецекспортери, які **не є виробниками** продукції, також включені до Реєстру виробників продукції, робіт і послуг оборонного

призначення, закупівлі яких становлять державну таємницю, що сприяє уникненню конкурентних процедур та не узгоджується із вимогами зазначеної постанови Уряду.

З метою виправлення такого становища до Порядку формування та ведення реєстру виробників продукції, робіт і послуг оборонного призначення, закупівлі яких становлять державну таємницю, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.03.2011 № 262, пропонується внесення відповідних змін.

Упродовж поточного року за виявленими порушеннями у сфері використання бюджетних коштів для потреб оборони розпочато **139** кримінальних проваджень (сума встановлених збитків складає **242,4 млн. грн.**), складено **21** протокол про вчинення військових адміністративних правопорушень, внесено **91** подання в порядку ч. 3 ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції». За наслідками вжитих заходів до відповідальності притягнуто **120** посадових осіб, відшкодовано до бюджету **10 млн. гривень**.

З метою судового захисту порушених інтересів держави до суду подано **160** позовних заяв на суму **95 млн. грн.**, судами розглянуто та задоволено **25** позовів на суму **31 млн. грн.** За задоволеними, у т.ч. протягом минулих років, позовами з боржників стягнуто до бюджету **4,7 млн. грн.**, під час судових розглядів справ добровільно відповідачами повернуто до бюджету **196 тис. грн.** У ході вивчення цього питання здійснено вступ у розгляд судами **10** справ не за позовами прокурорів, за результатами розгляду яких до бюджету з боржників стягнуто **15 млн. грн.** та не допущено стягнення **11,7 млн. гривень.**

Окремо слід зазначити, що ефективність прокурорського реагування у воєнній сфері вже два роки суттєво обмежена чинним Законом України «Про прокуратуру», що є неприйнятним в умовах особливого періоду і потребує законодавчого врегулювання.

З урахуванням викладеного вважаємо за доцільне вжити таких заходів.

1. Доопрацювати Державну цільову оборонну програму розвитку ОВТ на період до 2020 року, з урахуванням потреб інших органів, які беруть участь в обороні держави, а також для забезпечення системного та комплексного підходів до визначення напрямів розвитку ОВТ, узгодження її положень з вимогами пункту 3 рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25.01.2015, затвердженого Указом Президента України від 27.03.2015 № 183/2015.

2. Розробити зміни до Закону України «Про державне оборонне замовлення» та постанови Кабінету Міністрів України від 27.04.2011 № 464 щодо виключення можливості внесення змін до основних показників державного оборонного замовлення за рішеннями Уряду при незмінності фінансових показників, неможливості зміни додатковими угодами строку дії

державного контракту, а також відпрацювання типового контракту на постачання продукції за імпортом.

3. Переглянути положення постанови Кабінету Міністрів України від 23.04.2014 № 117 «Про здійснення попередньої оплати товарів, робіт і послуг, що закуповуються за бюджетні кошти» в частині обмеження попередньої оплати та поетапного фінансування витрат виробників продукції оборонного призначення.

4. Ініціювати внесення змін до п. 2 ч. 4 ст. 36 Закону України «Про публічні закупівлі» щодо неможливості зміни ціни за одиницю товару більше, ніж на 10 відсотків, до повного виконання зобов'язань за договором.

5. Нормативно врегулювати порядок контролю за спроможністю виконавців освоїти кошти та передбачити відкриття за кожним державним контрактом окремого рахунку в державній банківській установі, на якому акумулювати лише кошти, отримані від державного замовника.

6. Підготувати зміни до законодавчих актів щодо надання повноважень державним замовникам на здійснення міжнародних передач товарів військового призначення та подвійного використання.

7. Організувати проведення замовниками державного оборонного замовлення інвентаризації науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт зі створення ОВТ, спеціального обладнання та устаткування оборонного призначення, вжити відповідних заходів щодо усунення виявлених порушень, забезпечити реєстрацію права інтелектуальної власності на створені під час їх виконання об'єкти.

8. Ініціювати розгляд питання захисту технологій і науково-технічної продукції, а також закріплення і захисту права інтелектуальної власності у військово-технічній сфері.

З повагою

Генеральний прокурор України **Ю. Луценко**